



## **Conferencia del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica**

*Bernardino León*

*15.7.2004*

Agradezco al Real Instituto Elcano su invitación para presentar ante ustedes las líneas fundamentales de la Política Exterior del Gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero. Felicito a los organizadores por el sugerente y provocador título del Nuevo (Des)orden Mundial que me da pie para hacer una primera reflexión que tomo prestada del historiador Niall Ferguson. ¿Qué sucedería si la alternativa a la unipolaridad no fuera una multipolaridad en la que funcionara un reconstituido equilibrio de poderes sino una apolaridad, es decir una ausencia de poder? El principal factor para provocar este vacío de poder sería el comienzo de un ciclo aislacionista en Estados Unidos combinado con una declinante influencia internacional de Europa debido a su declive demográfico y con una China extremadamente vulnerable a una crisis financiera que tendría implicaciones en todo el mundo. Si a esto se suma el acelerado declive demográfico de potencias como Rusia y Japón y la fragmentación de la civilización islámica nos encontraríamos con un mundo apolar. Para encontrar una situación internacional comparable, Ferguson tiene que retrotraerse a los siglos IX y X cuando Roma y Bizancio habían descendido de la cima de su poder, el Califato Abasida también estaba languideciendo, lo mismo que el Imperio chino entre las dinastías Tang y Sung. Los principales beneficiarios de esta era anárquica fueron los vikingos.

Se trata, sin duda, de una hipótesis excesivamente pesimista, pero no hace falta llevar hasta el límite el argumento de las similitudes entre aquella época y la nuestra para destacar los peligros implícitos en una situación propensa al desorden. Lo que sí es cierto es que la situación actual se caracteriza no por una transferencia de poder hacia arriba, en favor de las instituciones supranacionales si no, hacia abajo, en beneficio de las empresas multinacionales, las ONG's, la criminalidad organizada y los grupos terroristas. El 11-M ha sido el ataque más dañino causado en España desde la última guerra y sus autores no actuaban por cuenta de un Estado sino precisamente de un grupo no estatal. Se trata de un fenómeno que algún autor ha definido como la privatización de la guerra.

Nuestro primer desafío es, por lo tanto, una amenaza en materia de seguridad, que comparte los mismos métodos con otros fenómenos terroristas que hemos sufrido y que hemos aprendido a combatir. En España sabemos bien que ante este tipo de retos la unidad de los partidos democráticos constituye la premisa de cualquier estrategia política. La desunión, por el contrario, nos hace débiles y vulnerables. Por eso el PSOE ha ofrecido un pacto de Estado en materia, entre otras, de política exterior. Resulta por tanto imperativo trabajar para crear un área suficiente de consenso sobre la que edificar este pacto de Estado. Para ello debemos partir de una definición común de los intereses nacionales ya sean estos materiales o inmateriales. Creo que el acuerdo con la oposición no debiera ser excesivamente difícil de lograr sobre la base de las siguientes coordenadas fundamentales:

En primer lugar, nuestra doble identidad europea y americana. Nuestra pertenencia a la Unión Europea y el consenso social existente en nuestro país favorable a ésta, hacen de la construcción europea nuestro principal vector de política exterior. Pero la Historia de España sería incomprensible sin tener debidamente en cuenta la dimensión americana de nuestra identidad. Hoy en día nuestros intereses económicos en América Latina ocupan un lugar relevante, mientras que en las relaciones con Norteamérica prevalecen las cuestiones políticas y de seguridad. De cara al futuro deberemos fortalecer la dimensión política en nuestras relaciones con Iberoamérica y la económica en nuestras relaciones con Estados Unidos, hoy muy por debajo de los niveles alcanzados por otros socios europeos.

En segundo lugar, la prioridad política nos viene marcada por la vecindad con el mundo árabe e islámico sobre la que me extenderé más adelante. Baste señalar ahora que en virtud de la inmigración procedente de esta zona, se trata de una de esas cuestiones en las que se borran los límites entre la política exterior e interior.

Si pasamos de un criterio geográfico a otro funcional podemos destacar las siguientes prioridades:

En primer lugar, la seguridad y la protección de nuestros ciudadanos en España y fuera de España. La seguridad es indivisible y sus aspectos interiores y exteriores deben recibir, por tanto, una consideración conjunta. Nuestros desafíos en materia de seguridad y el terrorismo es el primero de ellos, deben abordarse en primera instancia favoreciendo la cooperación internacional en materia policial y de inteligencia. Excepcionalmente podrá también contemplarse la participación española en operaciones en zonas de conflicto, siempre que se produzca con el acuerdo de la comunidad internacional en el marco de Naciones Unidas.

En segundo lugar, España debe convertirse en un factor que promueva la legitimidad internacionalmente: trabajando para que se refuerce la credibilidad y la eficacia de las instituciones multinacionales; implicándonos plenamente en la resolución de conflictos como el de Oriente Medio, cuya persistencia envenena la convivencia internacional; asumiendo en definitiva nuestras responsabilidades en aquellas áreas en las que se nos suponen, para promover un orden más justo y por lo tanto más legítimo y seguro.

En tercer lugar, la política exterior española debe saber incorporar aquellos valores como la solidaridad, los derechos

humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, la defensa del medio ambiente, que nuestra sociedad considera como parte de su identidad colectiva. En este sentido, la política de cooperación internacional para el desarrollo va a ser especialmente potenciada y su cuantía se duplicará a lo largo de la actual legislatura.

Éstas podrían ser las líneas básicas para un consenso renovado en política exterior. El debate está abierto e instituciones como el Real Instituto Elcano pueden jugar un papel instrumental para ir acercando posiciones en los puntos en los que pueda haber más distancia.

Entre tanto, permítanme que profundice algo más en algunas de las dimensiones más relevantes de nuestra política exterior.

Empiezo por Europa, para constatar el enorme esfuerzo realizado en la Unión estos dos últimos años para abordar simultáneamente el mayor proyecto de integración desarrollado hasta la fecha como es la Unión Monetaria, la mayor ampliación de la historia de la UE y, finalmente, el ambicioso proceso para dotar a la Unión de una Constitución. Europa ha estado volcada en estos desarrollos internos y esta concentración hacia dentro le ha restado capacidad para reflexionar suficientemente sobre los cambios que se estaban produciendo en el escenario mundial tras el 11 de Septiembre. Cuando estalló la crisis de Irak, las posiciones europeas, fueran a favor o en contra de las norteamericanas, eran puramente reactivas respecto a éstas. Europa no tenía respuestas propias frente a una situación nueva. Ya después de la guerra, la discusión y eventual aprobación de una estrategia europea de seguridad ponía las bases para disponer de una doctrina propiamente europea. La definición de las amenazas que hace esta estrategia es muy similar a la norteamericana: terrorismo, armas de destrucción masiva y Estados en descomposición. Sin embargo, en el caso europeo, la diferencia queda marcada por el énfasis en el multilateralismo efectivo, la prevención de conflictos y la utilización de todos los medios diplomáticos, financieros y de ayuda al desarrollo a disposición de la UE, sin descartar, pero sin privilegiar, los medios militares.

A pesar de estos avances doctrinales, el 11-M en Madrid supuso un mazazo en la conciencia europea. La impresión generalizada es que Europa no estaba haciendo lo suficiente en el plano operativo ni en el plano político para hacer frente a esta amenaza estratégica. La UE no puede permitirse el lujo de seguir mirando hacia adentro: debe salir de sí misma y mirar hacia el exterior. Para ello debemos responder a tres preguntas: ¿Qué vamos a hacer entre nosotros? ¿Qué queremos hacer con nuestros aliados? ¿Qué estamos dispuestos a hacer con nuestros vecinos?

Empiezo por la primera pregunta: ¿Qué vamos a hacer entre nosotros? Una primera constatación es que la UE es hoy en día un espacio criminal común en el que la criminalidad organizada y los terroristas utilizan plenamente las ventajas de moverse en un amplio territorio en el que para ellos no hay fronteras, que sí existen en cambio para las policías nacionales y los servicios de inteligencia. Por ello las cuestiones JAI deberían convertirse a partir de ahora en el más dinámico factor de integración. Está en juego la propia legitimidad de la Unión, porque los ciudadanos no entenderían que la construcción europea no dé respuesta a su principal preocupación actual, que es el terrorismo, según apuntan las encuestas más recientes.

En segundo lugar: ¿Qué vamos a hacer con los aliados y, en concreto, con Estados Unidos? La evolución de un año para acá ofrece enseñanzas para europeos y norteamericanos sobre las que edificar una relación más sana entre ambos lados del Atlántico. Para empezar, las Naciones Unidas, que parecían condenadas a la irrelevancia, reciben ahora el reconocimiento a su papel por parte de Estados Unidos. Por otra parte, el valor de los aliados europeos, que parecían prescindibles, recibe una nueva consideración. Estados Unidos necesita la legitimidad internacional que Europa puede aportar y no está en condiciones de prescindir del apoyo diplomático y militar de los socios europeos. A su vez éstos deben asumir, en el marco de la OTAN, un mayor grado de responsabilidad. Así lo ha entendido nuestro Gobierno con la decisión de enviar medios militares suplementarios a Afganistán para garantizar un proceso electoral con garantías de seguridad. En definitiva, a pesar de la crisis en las relaciones transatlánticas, el momento es propicio para revitalizar un diálogo basado en el mutuo respeto, la franqueza y la lealtad.

La tercera pregunta es ¿Qué vamos a hacer con nuestros vecinos? El año que viene celebraremos el décimo aniversario de la declaración de Barcelona que funda la asociación euromediterránea. Barcelona sigue siendo nuestra estrategia para la región y a pesar de que sus resultados estén todavía por debajo de las expectativas que suscitó, su mayor fortaleza consiste en ser una política acordada con nuestros vecinos y no dictada unilateralmente desde el Norte para el Sur. Las enseñanzas acumuladas en estos años y también la experiencia de la ampliación de la Unión Europea han inspirado la Iniciativa para una Nueva Vecindad, que pretende ser un instrumento más efectivo al servicio de los objetivos de Barcelona. Como ustedes saben, la Iniciativa consagra el principio de la diferenciación por países para permitir a la UE trabajar con aquellos gobiernos que deseen profundizar en su proceso de reformas, no sobre la base de un modelo único, sino de un plan de acción diseñado a la medida y acordado entre ambas partes. El incentivo que ofrece la UE a aquellos países dispuestos a reforzar la legitimidad de su sistema político, adoptar medidas de buen gobierno y liberalizar su economía, será la participación en el mercado interior de la UE.

Respecto al Magreb, el Gobierno quiere impulsar una visión global que supere el juego de alianzas coyunturales y de precarios equilibrios de poder. En apenas dos meses el mensaje ha calado ya en la región gracias a un considerable esfuerzo diplomático que ha incluido un viaje del Presidente del Gobierno a Marruecos, visitas del Ministro de Asuntos Exteriores a Argelia y Túnez y las que yo mismo he realizado a Libia y a los campamentos saharauis en Tinduf. Uno de los aspectos novedosos de nuestra política hacia la región estriba en la voluntad del Gobierno de hacer una contribución positiva para la resolución del contencioso del Sahara Occidental. El marco de referencia sigue siendo el de las Naciones Unidas pero es evidente que la solución no llegará si no hay acuerdo entre las partes. Nuestros esfuerzos se dirigen precisamente a facilitar el diálogo entre todas las partes implicadas.

Marruecos y Argelia comparten una de las últimas fronteras del mundo que permanecen cerradas. Una solución al contencioso del Sahara no sólo eliminaría una fuente de conflicto regional sino que facilitaría la creación de mercados más amplios y por lo tanto, más atractivos para los inversores europeos. A su vez, la inversión extranjera constituye un factor de primer orden para la modernización económica de nuestros vecinos, la creación de empleo y la progresiva disminución del diferencial de renta que existe a ambos lados del Mediterráneo, origen a su vez de corrientes migratorias cuya gestión ordenada es de interés para ambas partes.

La lucha contra el terrorismo se ha convertido también en un punto fundamental en la agenda del diálogo con nuestros vecinos. Se trata de una amenaza que ocasiona víctimas inocentes a ambos lados del Estrecho y que sólo puede ser combatida eficazmente a partir de una plena cooperación política y policial entre las dos riberas del Mediterráneo.

En el otro extremo del Mediterráneo, la situación en Irak y el conflicto árabe-israelí constituyen serios obstáculos para la estabilidad de la región. Respecto a Irak, el Gobierno español espera que la constitución del gobierno interino que ejerce la plena soberanía desde el pasado día 28, pueda conducir la vida política, económica y social del país hasta las elecciones previstas para enero del 2005. El Gobierno español desea realizar una contribución constructiva para asegurar el éxito de la transición en Irak y se propone hacerlo actuando en tres áreas:

- Mediante nuestra actuación como miembros del Consejo de Seguridad.
- Cumpliendo nuestros compromisos de asistencia a la reconstrucción de Irak.
- A través del diálogo con los países de la región y especialmente, los vecinos de Irak. Así lo muestran las recientes visitas del Presidente sirio a España a principios de Junio y del Ministro iraní de Asuntos Exteriores a finales de mayo.

También en el conflicto árabe-israelí España desea utilizar a fondo su capacidad de interlocución con las partes para persuadirles de la necesidad de cumplir los compromisos asumidos en la Hoja de Ruta. Este fue el contenido de las visitas a Madrid del Ministro de Asuntos Exteriores de Israel y del Primer Ministro palestino, ambas a mediados del pasado mes de Mayo y las que yo realicé a Ramala y Siria. España respalda plenamente las iniciativas del cuarteto de Madrid y se congratula de su reactivación reciente.

Paso a referirme otra de las grandes áreas de nuestra política exterior como es Iberoamérica. En los últimos años se ha producido un doble flujo a través del Atlántico que nos acerca cada vez más y que establece poderosos vínculos de interdependencia entre España y esa región: me refiero a las inversiones españolas, que suponen ya el 8% del PNB de nuestra economía y a la inmigración latinoamericana hacia nuestro país, con su impacto positivo sobre nuestra economía y nuestra demografía. Queremos que estas corrientes profundas entre nuestras sociedades se vean acompañadas por una mayor ambición en el plano político. Nuestro propósito es enriquecer la agenda bilateral país por país y también consolidar la institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas mediante la puesta en marcha de la Secretaría General. Esperamos que en la próxima Cumbre de San José puedan ya aprobarse los estatutos de esta Secretaría General. España además seguirá impulsando los procesos de integración subregional a través de nuestra actuación en la Unión Europea. Nuestro objetivo inmediato es lograr la conclusión del Acuerdo de Asociación con MERCOSUR para, a continuación, iniciar los procesos de negociación de los Acuerdos de Asociación con Centroamérica y la Comunidad Andina.

En todo caso, nuestra visión hacia esta región está presidida por la convicción de que España debe contribuir a consolidar los procesos democráticos de esos países, apoyando las políticas de lucha contra la pobreza y las destinadas a mejorar la calidad de la gobernanza. Nuestra política de cooperación al desarrollo estará al servicio de estas prioridades fundamentales.

No sólo nos proponemos hacer más y mejor en Iberoamérica, sino que queremos hacer más cosas con los latinoamericanos en otras partes del mundo. Un ejemplo reciente que me parece de enorme interés es la firma de un acuerdo entre el Instituto Cervantes y la Universidad Nacional Autónoma de México para crear el primer diploma de español válido en todo el mundo, a semejanza de los que existen en otras lenguas como el inglés o el francés. También en el área económica hay un amplio campo por explorar. Las empresas españolas se han convertido en multinacionales en Iberoamérica, pero su mayoría de edad en la era de la globalización no llegará hasta que no se abran paso en los pujantes mercados asiáticos. Los países iberoamericanos, muchos de los cuales comparten con Asia su dimensión pacífica, pueden convertirse en socios estratégicos de España en este salto a Oriente.

Incluso sin contar con Japón, se calcula que Asia pasará del actual 12% del PNB mundial a un 25% en el 2020. La proyección internacional de España estaría gravemente incompleta si el Gobierno y la sociedad española no realizan un esfuerzo colectivo para aumentar su presencia en esta región. Con este fin estamos redefiniendo y potenciando actualmente el Plan marco Asia-Pacífico para el período 2005-2007.

Finalmente quiero referirme al África subsahariana. Nuestro objetivo será contribuir, en la medida de nuestros medios, a afianzar las estructuras políticas y de seguridad en el Continente así como su vertebración económica a través del NEPAD. Con Guinea Ecuatorial el Gobierno se propone apoyar las reformas políticas y sociales, con el fin de que las relaciones bilaterales se construyan sobre bases sanas y sólidas.

Concluyo ya con una última reflexión. Napoleón decía que nada permanente puede edificarse sobre la fuerza. El Gobierno español pretende que nuestro país se convierta en un decidido promotor de legitimidad en el sistema internacional. Y vuelvo así al origen de esta conferencia: un orden aceptable para todos sólo puede lograrse creando legitimidad. España puede hacer su contribución y debe hacerla especialmente en aquellas áreas en las que se nos reconoce una especial responsabilidad. El Gobierno español asume esta misión en la convicción de que responde así

a una demanda profunda de nuestra sociedad.

*Bernardino León*

*Secretario de Estado para Asuntos Exteriores y para Iberoamérica*

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)